



# Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour la population et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

Distr. générale  
20 décembre 2022  
Français  
Original : anglais

Première session ordinaire de 2023

30 janvier-3 février 2023, New York

Point 11 de l'ordre du jour provisoire

Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

## Rapport du Groupe de travail sur l'UNOPS

### I. Contexte et introduction

#### A. Contexte

1. Le 1<sup>er</sup> janvier 1995, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) a remplacé en tant qu'entité autonome l'ancien Bureau de l'exécution des projets du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Dans le système des Nations Unies, l'UNOPS est un organe subsidiaire classé dans la catégorie des « autres entités », c'est-à-dire qu'il n'est ni un fonds, ni un programme ni une institution spécialisée. Il n'en demeure pas moins une entité du système des Nations Unies pour le développement. Du point de vue des opérations, les services fournis par l'UNOPS portent sur les domaines suivants : infrastructures, achats, gestion de projets, ressources humaines, gestion financière et divers services de gestion<sup>1</sup>.

2. Depuis 1995, les États Membres ont adopté des résolutions et des décisions qui ont fait évoluer le mandat de l'UNOPS, notamment en ce qui concerne la nature des services qu'il fournit et les types de partenaires avec lesquels il est censé collaborer.

3. Dans sa résolution [65/176](#) du 20 décembre 2010, l'Assemblée générale a changé le nom du Conseil d'administration pour ajouter l'UNOPS parmi les entités supervisées par le Conseil et réaffirmé le mandat du Bureau énoncé dans la décision 2009/25 et les dispositions pertinentes de la décision 2010/21 du Conseil. Dans ces décisions, le Conseil d'administration encourageait l'UNOPS à renforcer ses interventions, en tant que prestataire de services, auprès de différents acteurs du développement, de l'action humanitaire et du maintien de la paix. Le Bureau a également reçu pour mandat de faire bénéficier divers acteurs de son savoir-faire : les gouvernements (aussi bien les gouvernements des pays donateurs que les gouvernements des pays bénéficiaires), les entités des Nations Unies et divers partenaires, notamment les institutions intergouvernementales, les institutions de

<sup>1</sup> Résolution [65/176](#) de l'Assemblée générale.



financement internationales et régionales, les fondations, les organisations non gouvernementales et le secteur privé.

## B. Introduction

4. L'UNOPS aide les populations à améliorer leurs conditions de vie et soutient les pays dans leur quête du développement durable<sup>2</sup>. Tout comme le Programme alimentaire mondial et l'Organisation internationale pour les migrations, il s'autofinance (autrement dit les États Membres ne lui versent pas de contributions) et il intervient en fonction des demandes qui lui sont présentées. Il est tributaire des revenus qu'il tire de l'exécution de projets et de la fourniture de services de traitement administratif et de services consultatifs. Il fournit des services à l'appui des activités de consolidation de la paix et de la sécurité et des activités d'aide humanitaire et de développement menées par le système des Nations Unies. Ses revenus dépendent entièrement des commissions reçues en échange des services qu'il fournit – services consultatifs, services d'exécution et services de traitement administratif – qu'il offre dans ses cinq grands domaines d'intervention, à savoir les infrastructures, les achats, la gestion de projets, la gestion financière et les ressources humaines<sup>3</sup>.

5. En 2018, conformément à la décision 2016/12 du Conseil d'administration, l'UNOPS s'est servi de l'article 22.02 b) de son règlement financier pour commencer à financer des projets au moyen de capitaux d'amorçage dans les limites fixées par le règlement financier et les règles de gestion financière. En 2019, il s'est servi du même article pour formaliser la création de la réserve pour la croissance et l'innovation devant servir à l'Initiative d'investissements responsables dans les domaines des infrastructures et de l'innovation (Initiative S3i).

6. Dans son rapport pour l'année terminée le 31 décembre 2021, le Comité des commissaires aux comptes a noté la constitution d'une provision pour créances douteuses d'un montant de 20,53 millions de dollars au titre de l'Initiative S3i. Il a également noté que certains investissements contrevenaient aux règles de l'UNOPS concernant la diversification et l'exposition aux risques. La direction de l'UNOPS a par la suite fait état de pertes supplémentaires et de défaillances en matière de contrôle.

7. À sa session annuelle de 2022, le Conseil d'administration, dans sa décision 2022/13, a pris les mesures suivantes pour renforcer son contrôle sur l'UNOPS. Il :

a) a décidé de créer un groupe de travail conformément à l'article 9 de son règlement intérieur, composé de 10 de ses membres et observateurs, chargé d'évaluer les causes profondes et les vulnérabilités institutionnelles de l'UNOPS qui avaient conduit aux défaillances associées à l'Initiative S3i et de lui faire des recommandations pour faciliter l'adoption des mesures supplémentaires indispensables, pour examen à la deuxième session ordinaire de 2022 et à la première session ordinaire de 2023 (par. 10) ;

b) a demandé à son bureau de mener des consultations avec les groupes régionaux de sorte que deux candidats soient présentés par groupe régional pour composer le groupe de travail qu'il devait nommer selon une procédure d'approbation tacite (par. 11) ;

---

<sup>2</sup> <https://www.unops.org/about/our-story/mission-vision-purpose>.

<sup>3</sup> Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets : rapport financier et états financiers audités pour l'année terminée le 31 décembre 2020 et rapport du Comité des commissaires aux comptes (A/76/5/Add.11).

c) a prié le groupe de travail de mener ses travaux en consultation avec, le cas échéant et sans s'y limiter, l'UNOPS, le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le Corps commun d'inspection (par. 12) ;

d) a demandé au groupe de travail de lui présenter le fruit de ses travaux, qui seraient axés sur les questions suivantes : i) des options pour l'utilisation appropriée des réserves de l'UNOPS ; ii) des options permettant d'améliorer la transparence en ce qui concernait les commissions de gestion et la structure des coûts, en vue de limiter l'accumulation des réserves de l'UNOPS ; iii) toute autre question pour laquelle le Bureau estimerait nécessaire qu'elle soit examinée par le groupe de travail (par. 13) ;

e) a demandé à l'UNOPS de faire réaliser à son intention et à celle du groupe de travail, dans les meilleurs délais et en vue de faciliter et d'accélérer l'action de ce dernier, en complément de toute autre activité du Bureau : i) un examen par une tierce partie des mécanismes de contrôle qui existaient pour les investissements S3i ; ii) un examen par une tierce partie des dispositifs de contrôle interne et des structures de gestion des risques et de gouvernance globale, y compris une évaluation de l'intégrité du portefeuille de projets et un examen des structures de coûts (par. 14) ;

f) a demandé que l'UNOPS soumette le cahier des charges de ces examens par des tiers à l'approbation du groupe de travail avant que ceux-ci ne soient commandés (par. 15) ;

g) a prié le Directeur exécutif par intérim de lui soumettre, dès que possible, mais au plus tard le 15 juillet 2022, un plan d'action assorti d'un calendrier pour toutes les actions, y compris, mais sans s'y limiter, celles demandées dans la décision, afin de répondre aux préoccupations concernant l'Initiative S3i, en vue de renforcer la transparence et l'application du principe de responsabilité (par. 16) ;

h) a rappelé la décision 2020/13 sur les méthodes de travail et, conscient de l'urgence de la situation, décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la deuxième session ordinaire de 2022 et de la première session ordinaire de 2023, un point sur les progrès accomplis par le groupe de travail, y compris toute conclusion préliminaire, en tant que question appelant une décision (par. 17).

8. Le secrétariat du Conseil d'administration a facilité le processus de nomination pour la sélection des membres du groupe de travail. Chaque groupe régional a choisi deux membres. Les États Membres suivants ont été sélectionnés pour faire partie du groupe de travail : Antigua-et-Barbuda, Bangladesh, Cameroun, États-Unis d'Amérique, Finlande, Géorgie, Kenya, Mexique, Pakistan et Ukraine. Le groupe de travail a choisi Antigua-et-Barbuda pour assurer la présidence technique.

9. Le groupe de travail a tenu sa première réunion le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et s'est réuni toutes les semaines jusqu'au 12 décembre 2022.

## **II. Examen rétrospectif par une tierce partie de l'efficacité des mécanismes de contrôle mis en place par l'UNOPS pour l'Initiative d'investissements responsables dans les domaines des infrastructures et de l'innovation (Initiative S3i)**

### **A. Contexte, portée et processus**

10. Comme demandé par le Conseil d'administration dans la décision 2022/13, l'UNOPS a demandé la réalisation de deux examens consultatifs externes indépendants et invité le groupe de travail à faire part de ses observations sur le cahier des charges. Le groupe de travail a fait plusieurs observations dont il a été tenu compte dans le cahier des charges final. Il a également recommandé que l'UNOPS accélère la réalisation des examens en ne lançant qu'une seule procédure de passation de marchés pour les deux examens. Malgré les délais serrés, le Bureau a été en mesure de donner suite à cette recommandation, ce qui a donné lieu à un processus d'examen relativement court mais intensif.

11. L'examen a porté sur le recensement des causes et des vulnérabilités institutionnelles à l'UNOPS qui ont conduit aux problèmes qu'a connus l'Initiative S3i ; le consultant a formulé des recommandations pour renforcer le contrôle et l'application du principe de responsabilité à l'UNOPS. L'examen a porté sur les domaines suivants : lancement et approbation de l'Initiative S3i, gouvernance, sélection des partenaires, gestion, suivi des activités, contrôle interne et externe. Il a pris la forme d'entretiens, d'un examen de la documentation et d'une analyse des données.

12. La procédure d'examen a été gérée et exécutée de manière remarquable. La richesse des informations recueillies transparait dans le rapport clair et complet qui a été établi. Le groupe de travail félicite la direction et le personnel de l'UNOPS pour leur ouverture et leur volonté de collaborer avec le groupe de travail, qui se sont manifestées entre autres par le maintien d'un dialogue tout au long de l'examen. Le concours de la haute direction, en particulier du Directeur exécutif par intérim, a été fondamental et a permis de garantir que l'examen soit mené de manière indépendante et professionnelle.

### **B. Principales constatations**

13. Le consultant a mis en évidence plusieurs constatations cruciales concernant les causes des problèmes afférents à l'Initiative S3i.

14. Les grandes décisions étaient concentrées entre les mains de la haute direction, en particulier de la Directrice exécutive et du Directeur exécutif adjoint, qui avaient le dernier mot dans tous les domaines clés. Il importait de noter le rôle exceptionnellement important dévolu au Directeur exécutif adjoint. La structure de gestion, combinée à une délégation de pouvoirs très large, a conduit à une forte concentration du pouvoir de décision à l'UNOPS.

15. La culture de gestion de l'UNOPS avait une approche directive très forte et l'accent y était mis sur la croissance de l'activité et l'augmentation des réserves. Les membres du personnel craignaient d'être remplacés ou licenciés s'ils venaient à contester les décisions relatives à tel ou tel projet ou les orientations imprimées par la direction. Dans l'ensemble, cela a créé une culture de la peur.

16. La Directrice exécutive et le Directeur exécutif adjoint se sont beaucoup investis dans la mise en place de l'Initiative S3i, qui a été établie en dehors de la structure et du mandat principal de l'UNOPS. Seuls la Directrice exécutive et le Directeur exécutif adjoint, ainsi que quelques consultants et un tout petit nombre de membres du personnel de l'UNOPS, ont participé à la conception et à la gestion de l'Initiative, et les consultations avec le reste du Bureau ont été très limitées.

17. L'Initiative S3i a manqué de transparence et les précautions qui s'imposaient n'ont pas été prises. L'UNOPS est doté d'un ensemble complet de règles administratives et de règles de gestion financière, mais celui-ci n'a pas été appliqué à la procédure de sélection des partenaires de l'Initiative S3i. Avant même que des investissements aient été faits, plusieurs lacunes, risques et problèmes avaient déjà été décelés et portés à l'attention de la direction. Cependant, ni la direction ni les organes de contrôle n'ont réagi, alors même que les voyants étaient au rouge. Le Directeur exécutif adjoint était à la fois membre du Comité d'acceptation des missions et l'un des superviseurs directs des membres du Comité. Il était donc malaisé de contester les propositions d'investissement.

18. Il était tiré parti du savoir-faire de l'UNOPS en matière de gestion de projets dans l'Initiative S3i, mais il y avait peu d'échanges entre les membres de l'équipe S3i et le siège ou les bureaux régionaux de l'UNOPS. Le Directeur exécutif adjoint a initialement eu quelques contacts avec le personnel en poste dans les bureaux locaux pour trouver des possibilités d'investissement d'impact, mais ces investissements ne se sont jamais concrétisés. Les structures et les connaissances locales n'ont pas été exploitées, exposant ainsi l'UNOPS à d'importants risques au niveau local pour ce qui était des opérations, de l'environnement et de la réputation.

19. Le Directeur exécutif adjoint a été étroitement associé à l'établissement, à la négociation et à la conclusion de contrats au nom de l'UNOPS, agissant de facto comme agent vérificateur puisqu'il autorisait le décaissement des sommes à consacrer aux investissements, celles-ci étant imputées sur les ressources du Bureau.

20. Aucune politique et aucun cadre d'investissement propres à l'Initiative S3i n'ont été établis. Le Bureau de la Directrice exécutive n'a promulgué ni directive ni instruction, car le Directeur exécutif adjoint n'avait pas lancé la procédure d'établissement de la politique pendant la période de validation de principe de l'Initiative S3i. Les manuels n'ont été établis qu'après approbation et décaissement de tous les investissements dans la société Sustainable Housing Solutions Holdings (SHS).

21. Rien n'indiquait que la technologie sélectionnée pour les logements à construire ait fait l'objet d'une procédure de sélection ouverte, et il n'y avait aucun document établissant une comparaison des technologies existant sur le marché dans ce domaine. L'UNOPS avait failli à son devoir de diligence raisonnable dans le domaine technique, alors même qu'il avait un solide savoir-faire en matière d'infrastructures. Il n'avait été procédé à aucune étude de faisabilité avant que les investissements soient opérés.

22. Les investissements avaient été directement présentés au Comité d'acceptation des missions, sans qu'il y ait de solutions de rechange ou que l'on ait une idée précise de la procédure suivie pour établir les propositions d'investissement. Les documents fournis n'étaient pas homogènes et leur qualité était très variable. Le Comité d'acceptation des missions n'était pas un organe de décision et faisait des recommandations à la Directrice exécutive à qui revenait le dernier mot.

23. Les objectifs envisagés étaient trop ambitieux par rapport aux réalisations passées et à la capacité de l'UNOPS d'obtenir des résultats sur la base des investissements effectués. Compte tenu de ce manque de capacité et d'un savoir-faire

restreint en matière d'accords d'investissement analogues, la direction n'avait pas véritablement pris la mesure des risques.

24. Les mécanismes de signalement d'irrégularités n'étaient pas fonctionnels et les lanceurs d'alerte avaient été menacés de représailles.

### **C. Conclusions du groupe de travail**

25. Le groupe de travail félicite le cabinet de consultants KPMG pour son examen exceptionnellement bien exécuté. Le rapport est de grande qualité et son exhaustivité démontre l'intérêt qu'il y a à confier à des tiers le soin de procéder à des examens, si cela s'avère nécessaire. Le groupe de travail recommande que le Conseil d'administration envisage de faire procéder à un examen ou à des évaluations par des tiers, chaque fois que cela est nécessaire.

26. Une communication ouverte et transparente (y compris le dialogue qui s'est instauré entre les auditeurs et lui) a été très utile au groupe de travail pour suivre et contrôler les progrès tout au long de l'examen. Le groupe de travail a estimé que les liens de collaboration qu'il avait noués avec l'UNOPS constituaient une bonne pratique et recommandé que le Conseil d'administration envisage de recourir à un groupe de travail ou à une équipe lorsque les circonstances s'y prêtaient. Cela pourrait être particulièrement utile pour le suivi de questions qui peuvent ne concerner que l'un des trois organismes supervisés par le Conseil.

27. Le groupe de travail considère que les constatations sont extrêmement importantes et recommande que l'UNOPS et le Conseil d'administration prennent les mesures voulues dans tous les domaines. KPMG indique dans son rapport les domaines critiques, qui exigent une attention immédiate.

## **III. Examen indépendant et prospectif des dispositifs de contrôle interne et des structures de gestion des risques et de gouvernance globale de l'UNOPS**

### **A. Contexte, portée et processus**

28. Le second examen, prospectif celui-ci, a porté sur le mandat de l'UNOPS, les dispositifs de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne, la gestion des performances et l'application du principe de responsabilité, et comprend une évaluation du portefeuille et de la structures des coûts. Le consultant a fait de nombreuses recommandations très pertinentes, auxquelles il convient de donner suite sans tarder. Le groupe de travail compte que la direction de l'UNOPS et le Conseil d'administration prendront toutes les mesures voulues pour appliquer les recommandations dans les meilleurs délais.

### **B. Principales constatations**

29. Le rapport comprend 47 recommandations, dont la plupart sont adressées à la direction de l'UNOPS et cinq relèvent de la compétence du Conseil d'administration. On trouvera en annexe des informations sur les recommandations, la principale partie responsable, le degré de priorité et l'échéance ciblée pour la mise en application.

## C. Conclusions du groupe de travail

30. Les recommandations sont principalement considérées comme critiques et l'échéance ciblée pour la mise en application est soit immédiate soit à moyen terme. Le groupe de travail recommande que la direction de l'UNOPS et le Conseil d'administration répondent à toutes les recommandations et prennent sans tarder des mesures pour toutes les recommandations jugées pertinentes. Le Conseil d'administration a prié l'UNOPS de lui fournir un plan de réponse complet, assorti d'échéances claires. Le groupe de travail propose que le suivi de l'application des recommandations se fasse au moyen de l'annexe qui accompagne le présent document. Il convient que le Conseil d'administration soit informé régulièrement de la suite donnée aux recommandations. Les recommandations sont divisées en sept catégories :

**a) catégorie 1 : Conseil d'administration.** Tout d'abord, les recommandations adressées au Conseil d'administration sont très pertinentes. Le consultant a mis en évidence les domaines dans lesquels les fonctions du Conseil d'administration doivent être renforcées. Par exemple, compte tenu du volume d'activités de l'UNOPS, la création d'un comité d'audit et du contrôle des risques, qui serait rattaché au Conseil, aiderait celui-ci à assurer une gestion des risques suffisante et est tout à fait justifiée. Il importe donc de renforcer les moyens de contrôle du Conseil d'administration ;

**b) catégorie 2 : mandat et stratégie.** Les trois recommandations concernant le mandat et la stratégie sont critiques et exigent une attention immédiate. Le groupe de travail compte que le Conseil d'administration les examinera à sa première session ordinaire de 2023. Un projet de cadre sera présenté et examiné pendant la session aux fins de la révision du plan stratégique de l'UNOPS pour 2022-2025 et la version finale du plan stratégique révisé sera adoptée à la session annuelle de 2023 ;

**c) catégorie 3 : gouvernance et gestion de projets.** Une culture de gestion inclusive exige que les directrices et directeurs régionaux et les bureaux régionaux soient consultés systématiquement. Il s'agit à la fois d'une question d'efficacité puisque l'on tire parti du savoir-faire des bureaux régionaux et d'un élément essentiel de la gestion des risques ;

**d) catégorie 4 : gestion des risques et environnement de contrôle.** L'examen met en évidence plusieurs éléments cruciaux du dispositif de gestion des risques de l'UNOPS qu'il importe d'étoffer immédiatement. Il importe que le Groupe de l'audit interne et des investigations et le Bureau de la déontologie soient véritablement indépendants et dotés de ressources suffisantes ;

**e) catégorie 5 : déontologie, conformité et culture institutionnelle.** Au total, 15 recommandations portent sur la déontologie, la conformité et la culture institutionnelle. Il est manifeste qu'il reste beaucoup à faire. Le groupe de travail compte que des mesures de réforme seront prises immédiatement. Le choix du (ou de la) nouveau(elle) Directeur(trice) exécutif(ve) doit être fondé sur le mérite, les compétences, les aptitudes et l'expérience jugés les plus appropriés pour le poste. Il importe également que les membres de la haute direction aient des compétences et des qualifications suffisantes. Le deuxième Directeur exécutif adjoint devra veiller à ce que les ressources soient suffisantes et à ce que la répartition des tâches soit claire au sein de la haute direction, celle-ci étant également responsable de la culture institutionnelle. Les examens révèlent que la direction devra se mobiliser en faveur de la réforme, compte étant tenu de la manière dont la culture ambiante a nui au bien-être du personnel de l'UNOPS ;

**f) catégorie 6 : gestion financière et gestion des performances.** Le consultant a fait des recommandations concrètes pour améliorer la gestion financière et la gestion des performances. La tarification doit être justifiée, claire et compréhensible. Les risques liés au portefeuille d'investissements financiers et la procédure de diligence raisonnable exigent une attention particulière, compte étant tenu de la situation actuelle. Il convient de mettre en place des dispositifs de gestion des résultats et de communication de l'information qui soient davantage en prise sur les cadres de résultats ;

**g) catégorie 7 : l'avenir de l'Initiative S3i.** Le groupe de travail propose que toutes les recommandations relatives à l'Initiative S3i ne soient prises en considération qu'après que le Bureau exécutif se sera prononcé sur l'avenir de l'Initiative. Par conséquent, à ce stade, il n'a pas procédé à une évaluation finale des recommandations relatives à l'Initiative.

## **IV. Réserves**

### **A. Réserves de l'UNOPS**

31. Dans sa décision 2021/21, le Conseil d'administration a approuvé une formule de calcul du montant de la réserve obligatoire. Compte tenu des pertes signalées, dans sa décision 2022/13, il a demandé à l'UNOPS de transférer à la réserve opérationnelle les soldes qui ne faisaient pas l'objet d'un engagement au profit de projets et de limiter l'utilisation des réserves aux opérations courantes. Il a également gelé tous les prélèvements sur la réserve opérationnelle.

32. Le 18 juillet 2022, l'UNOPS a signalé au groupe de travail que le montant de la réserve opérationnelle minimale s'élevait à 139 millions de dollars au 31 décembre 2021, après application de la formule retenue par le Conseil d'administration dans sa décision 2021/21. Le montant total des réserves s'élevait à 360 millions de dollars au 31 décembre 2021, dont 63 millions de dollars avaient fait l'objet d'un engagement au profit de projets S3i. Au 31 décembre 2021, un montant de 158 millions de dollars n'avait pas fait l'objet d'un engagement au profit de projets S3i ni ne faisait partie de la réserve opérationnelle minimale.

### **B. Solutions envisageables pour l'utilisation des réserves de l'UNOPS**

#### **1. Utilisation au prorata des commissions de gestion excédentaires versées par les entités contributrices, en fonction du choix qu'elles feront**

##### **a) Réserve opérationnelle maximale**

33. Selon l'option a), le Conseil établirait une réserve totale maximale. Tout montant dépassant le plafond de la réserve serait crédité aux entités ayant versé des fonds selon une formule d'indexation des réserves excédentaires (FIRE).

34. La réserve totale comprendrait la réserve totale maximale, qui serait composée comme suit : la réserve opérationnelle minimale (au 31 décembre 2021), à laquelle s'ajouteraient les fonds ayant fait l'objet d'un engagement au profit de projets S3i et un montant de 10 millions de dollars, et qui augmenterait de 5 millions de dollars chaque année par la suite. Les réserves excédentaires seraient créditées aux entités ayant versé des fonds et équivaldraient au montant total des réserves duquel serait déduite la réserve totale maximale.

35. Pour les réserves accumulées jusqu'au 31 décembre 2021 (FIRE1), la part revenant au prorata à chaque entité contributrice dans tous les paiements reçus par

l'UNOPS entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2021 (quatre années civiles) serait multipliée par un montant égal à la réserve excédentaire pour déterminer le montant à créditer à chacune. La FIRE1 serait exprimée comme suit : (sommes versées par l'entité à l'UNOPS entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2021)/(montant total des versements reçus par l'UNOPS entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2021) = part au prorata des sommes versées par l'entité à l'UNOPS.

36. Pour les réserves accumulées après le 31 décembre 2021 (FIRE2), la part revenant au prorata à chaque entité contributrice dans tous les paiements reçus chaque année par l'UNOPS entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre serait multipliée par un montant égal à la réserve excédentaire pour déterminer le montant à créditer à chacune. La FIRE2 serait exprimée comme suit : (versements annuels effectués par l'entité à l'UNOPS entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre)/(montant total des versements annuels reçus par l'UNOPS entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre) = part au prorata des sommes versées par l'entité à l'UNOPS.

37. Les entités contributrices peuvent employer les sommes qui leur sont remboursées comme s'il s'agissait de contributions volontaires ou s'en servir pour financer des projets exécutés par une quelconque entité des Nations Unies.

#### b) Octroi de rabais aux partenaires et restitution des fonds aux États Membres

38. **Partenaires** : cette formule consisterait en l'octroi d'un rabais aux partenaires, qui s'appliquerait aux commissions de gestion prélevées sur tout futur projet ; le rabais serait proportionnel aux commissions déjà versées par les partenaires pendant une période donnée (par exemple au cours des cinq dernières années). Il pourrait être calculé au prorata des réserves excédentaires et fondé sur les commissions de gestion versées par chaque partenaire par rapport au montant total des commissions de gestion engrangées pour la période 2017-2021. Pour les périodes suivantes, il serait procédé à une analyse annuelle après la publication des comptes audités pour déterminer le solde disponible pour les rabais futurs. Afin de réduire les coûts transactionnels et les difficultés administratives, on considérerait que les commissions de gestion dépassant un seuil de un million de dollars représenterait 93 % de l'ensemble de ces commissions.

39. **États Membres** : cette formule consisterait à rembourser aux États Membres le montant des réserves excédentaires au prorata des commissions de gestion que chacun d'eux a versées pour la période 2017-2021 ; il s'agirait dans un premier temps d'un remboursement ponctuel, mais la formule pourrait de nouveau être appliquée si le Conseil d'administration en décidait ainsi. Les réserves excédentaires pourraient être versées aux États Membres, indépendamment des contributions éventuellement versées dans le passé. Un tel versement équivaldrait à un dividende. Il faudrait mettre au point un mécanisme de répartition entre les États Membres.

40. Compte tenu du modèle financier de l'UNOPS et du fait que le Bureau n'est pas financé au moyen de contributions statutaires, on pourrait se servir du montant des commissions de gestion versées par tel ou tel État Membre par rapport au montant total des commissions de gestion versées par l'ensemble des États Membres pour fixer le taux de remboursement à utiliser à l'égard de l'État Membre considéré.

41. À l'instar du raisonnement qui a été tenu pour les partenaires, on pourrait fixer un seuil pour garantir un bon rapport coût-efficacité. Par exemple, l'établissement d'un seuil pour les commissions de gestion supérieures à un million de dollars qui ont été versées par les États Membres pendant la période permettrait de rendre compte de 96 % du montant total des commissions.

## 2. Utilisation au prorata des commissions de gestion excédentaires versées par les entités contributrices, en fonction du choix que fera le Conseil d'administration

42. **Appui au système des Nations Unies pour le développement.** Il s'agirait d'appuyer le système des Nations Unies pour le développement au moyen d'une contribution versée au fonds d'affectation spéciale créé pour le nouveau système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents.

43. **Financement du programme d'efficacité des Nations Unies.** La réserve excédentaire pourrait servir au financement de certaines activités, et l'UNOPS pourrait tirer parti de ses avantages comparatifs pour retenir les services de partenaires mondiaux qui seraient chargés de gérer un portefeuille centralisé d'installations de façon à faire des économies d'échelle et de maximiser l'efficacité, puisque le financement et la gestion des installations se feraient au niveau mondial, et non plus pays par pays.

44. **Prise en compte des nouveaux besoins.** Le Conseil d'administration pourrait également envisager d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour répondre aux nouveaux besoins. Cela pourrait signifier qu'un pourcentage prédéterminé de la réserve excédentaire pourrait être conservé dans les comptes, dans l'attente d'une décision du Conseil d'affecter les fonds à telle ou telle activité.

45. **Investissement dans les capacités internes de l'UNOPS.** L'un des grands objectifs d'une réserve servant à investir dans les capacités internes (appelé « growth and innovation reserve » (réserve pour la croissance et l'innovation) dans la version anglaise du règlement financier et des règles de gestion financière) consiste à préparer l'avenir de l'organisation en faisant en sorte qu'elle soit dotée de ressources adéquates dans des domaines tels que les améliorations structurelles et la réponse aux situations d'urgence (par exemple, la situation en Ukraine), le savoir-faire et les capacités du personnel au moyen d'activités d'apprentissage, la cyber-résilience, la transformation numérique et les dépenses d'équipement (par exemple, le progiciel de gestion intégré). Le montant de la réserve pourrait être déterminé de deux façons.

46. Une méthode consisterait à procéder à une analyse comparative de sociétés offrant des services comparables. Deloitte travaille actuellement à la mise en place d'un étalon, qui pourrait prendre la forme d'un certain pourcentage des dépenses annuelles. Une autre méthode consisterait pour le Conseil d'administration à définir un montant fixe, fondé sur les besoins de l'UNOPS.

47. Les résultats préliminaires d'une étude à laquelle Gartner procède actuellement montrent que l'UNOPS devrait investir environ 62 millions de dollars pour mener à bien sa transformation numérique, en particulier en ce qui concerne la mise en place d'un nouveau progiciel de gestion intégré. Aux fins de la présente note, l'UNOPS a estimé qu'il lui faudrait disposer d'une réserve de 72 millions de dollars pour investir dans ses capacités internes, à raison de 62 millions de dollars aux fins de la transformation numérique, de 4 millions aux fins des investissements nécessaires pour faire face à des situations d'urgence, comme la situation en Ukraine, et procéder à des améliorations structurelles, et de 6 millions aux fins du renforcement du savoir-faire et des capacités de son personnel au moyen d'activités d'apprentissage qui vont dans le sens de son mandat.

## V. Observations et propositions supplémentaires du groupe de travail

48. Comme indiqué ailleurs dans le présent rapport, le groupe de travail estime que l'examen externe a fourni des informations très pertinentes et utiles. On pourrait envisager de recourir plus largement à ce type d'examen dans le système des Nations Unies, si le besoin s'en fait sentir. Il faudrait également que les conclusions issues des examens qui sont menés soient prises en considération dans l'ensemble du système des Nations Unies. Les entités des Nations Unies sont structurées et gérées différemment, mais les conclusions relatives à l'UNOPS pourraient être extrapolées afin d'éviter que des erreurs critiques analogues se produisent ailleurs. En particulier, il conviendrait d'examiner en premier lieu les questions relatives aux mécanismes de signalement d'irrégularités, au fonctionnement des bureaux de la déontologie et aux fonctions des conseils d'administration.

49. D'autres entités des Nations Unies pourraient envisager de s'inspirer des structures de direction et des structures organisationnelles auxquelles l'application des recommandations qui ont été formulées pourraient donner naissance.

50. Les examens portent également sur des domaines dans lesquels il convient d'étoffer le rôle et d'améliorer le fonctionnement du Conseil d'administration. Il s'agit là aussi d'un élément qui ne concerne pas seulement le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour la population et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et qui mérite d'être élargi aux conseils d'administration des fonds et programmes des Nations Unies en général.

51. Il importe également que les fonds et programmes entament une réflexion sur la culture de la peur, la concentration des pouvoirs et la nécessité de prévoir des ressources entièrement indépendantes et suffisantes pour les services d'audit, d'enquête et de déontologie. L'examen a livré de précieux enseignements à un moment crucial de l'histoire de l'organisation.

52. Après s'être entretenu avec les représentants de Deloitte et de KPMG, le groupe de travail a rencontré les membres du Conseil des clients de l'UNOPS. La réunion était dirigée par le Sous-Secrétaire général à la planification des programmes, aux finances et au budget et Contrôleur et a compté avec la participation des directeurs financiers du PNUD, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de l'Organisation mondiale de la Santé. Les membres du Conseil des clients ont déclaré qu'ils avaient précédemment exprimé leurs préoccupations à la direction de l'UNOPS concernant les commissions élevées qui leur étaient facturées et le rapport coût-avantage global. Le Contrôleur a indiqué que les solutions concernant l'emploi des réserves qui avaient été présentées par Deloitte n'étaient pas envisageables, car elles n'étaient pas conformes aux règlements financiers et aux règles de gestion financière des entités des Nations Unies. De plus, des lettres avaient déjà été envoyées aux partenaires de l'UNOPS pour les informer que les réserves leur seraient restituées sous forme de crédits ou autres en fonction des sommes que le Bureau leur avait surfacturées par le passé.

## Annexe

## Recommandations

## Recommandations classées dans la catégorie 1 : Conseil d'administration

<i>N°</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Partie responsable</i>	<i>État</i>	<i>Priorité</i>	<i>Échéance</i>
1.	Avant de se prononcer sur l'emploi qui sera fait des réserves opérationnelles, prendre en considération le risque d'investissement et les variations récentes de la juste valeur (chapitre 6.2) ainsi que les besoins relatifs au développement institutionnel interne de l'UNOPS.	Conseil d'administration		Élevée	Immédiate
2.	Examiner les risques pesant sur l'efficacité et l'efficience inhérents au fait que le Conseil d'administration supervise trois entités des Nations Unies.	Conseil d'administration		Moyenne	Moyen terme
3.	Comparer les fonctions et la composition du Conseil d'administration à celles d'organismes et d'acteurs analogues.	Conseil d'administration		Élevée	Moyen terme
4.	Créer un comité d'audit et du contrôle des risques rattaché au Conseil d'administration et doté de capacités suffisantes. Le rôle d'un comité d'audit et du contrôle des risques est d'aider à superviser la gestion, les dispositifs de contrôle financier et la communication de l'information financière et de superviser la gestion des risques, la stratégie, les politiques et le dispositif de gouvernance.	Conseil d'administration		Élevée	Immédiate
5.	Faire appel à un spécialiste externe et indépendant qui serait chargé d'examiner les fonctions du Groupe de l'audit interne et des investigations et les mesures prises pour donner suite au rapport d'auto-évaluation du Groupe.	Conseil d'administration		Élevée	Moyen terme

**Recommandations classées dans la catégorie 2 : mandat et stratégie**

<i>N°</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Partie responsable</i>	<i>État</i>	<i>Priorité</i>	<i>Échéance</i>
1.	Revoir le plan stratégique pour 2022-2025 et faire participer l'ensemble de l'organisation et les organes de gouvernance concernés au processus.	UNOPS		Élevée	Immédiate
2.	Se recentrer sur le cœur de métier initial, à savoir fournir à la demande des services aux entités des Nations Unies, aux gouvernements et à d'autres partenaires, et définir clairement la portée de la collaboration avec le secteur privé et la forme qu'elle prendra.	UNOPS		Élevée	Immédiate
3.	Recentrer les priorités stratégiques et établir des indicateurs clés de performance, notamment pour ce qui est de la qualité des services fournis, des tarifs pratiqués et du montant des réserves opérationnelles, pour donner suite à une feuille de route stratégique approuvée par le Conseil d'administration.	UNOPS		Élevée	Moyen terme

**Recommandations classées dans la catégorie 3 : gouvernance et gestion de projets**

<i>N°</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Partie responsable</i>	<i>État</i>	<i>Priorité</i>	<i>Échéance</i>
4.	Faire en sorte que les directeurs régionaux se réunissent régulièrement pour dégager une interprétation commune des objectifs de l'UNOPS et arrêter des moyens pour les atteindre dans toutes les régions, ainsi que pour mettre en commun les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience.	UNOPS		Élevée	Immédiate
5.	Déterminer le dispositif qui permettra d'appuyer la gestion et l'exécution des projets et des programmes et les grandes fonctions de l'organisation dans toutes les régions. Il importe que les régions soient associées au processus dès le début.	UNOPS		Élevée	Immédiate

**Recommandations classées dans la catégorie 4 : gestion des risques et environnement de contrôle**

<i>N°</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Partie responsable</i>	<i>État</i>	<i>Priorité</i>	<i>Échéance</i>
6.	Procéder à une évaluation approfondie du portefeuille et des éventuels risques cachés.	UNOPS		Élevée	Immédiate
7.	Faire de la gestion des risques une partie intégrante de tous les grands mécanismes de décision et faire figurer le rapport sur le risque de portefeuille dans le rapport trimestriel standard.	UNOPS		Élevée	Immédiate
8.	Examiner la structure et les fonctions du dispositif de contrôle des risques existant.	UNOPS		Élevée	Immédiate
9.	Procéder à un examen complet des politiques et procédures de gestion des risques.	UNOPS		Élevée	Immédiate
10.	Veiller à l'indépendance des services de contrôle, en particulier des services d'audit interne et de déontologie et faire en sorte qu'ils soient dotés de moyens suffisants.	UNOPS		Élevée	Immédiate
11.	Établir un plan d'action argumenté en réponse aux recommandations formulées par le Groupe de l'audit interne et des investigations dans son rapport d'auto-évaluation. Il importe d'énumérer toutes les recommandations, les mesures proposées, la date d'achèvement prévue, l'état d'application et une personne responsable dans le plan d'action. Le Groupe de l'audit interne et des investigations doit faire régulièrement le point de la suite donnée au plan d'action au Conseil d'administration et au Comité consultatif pour les questions d'audit.	UNOPS		Élevée	Immédiate
12.	Procéder à un examen complet du mandat du Comité consultatif pour les questions d'audit à la lumière des constatations tirées de l'examen consacré à l'Initiative S3i. À cet égard, il conviendrait d'envisager la création d'un comité d'audit et du contrôle des risques qui serait rattaché au Conseil d'administration.	UNOPS		Élevée	Immédiate

**Recommandations classées dans la catégorie 5 : déontologie, conformité et culture institutionnelle**

<i>N°</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Partie responsable</i>	<i>État</i>	<i>Priorité</i>	<i>Échéance</i>
13.	Définir les attributions des services chargés de la conformité, une fois qu'il aura été déterminé à qui reviennent ces fonctions, et en informer clairement toute l'organisation.	UNOPS		Élevée	Immédiate
14.	Faire en sorte que le Bureau de la déontologie consigne le nombre d'affaires en temps réel pour être en mesure d'assurer un suivi régulier et de rendre compte de la situation périodiquement.	UNOPS		Élevée	Immédiate
15.	Réformer complètement la procédure de signalement des irrégularités et établir des protocoles et des règles de confidentialité clairs.	UNOPS		Élevée	Immédiate
16.	Établir des protocoles pour le traitement des plaintes et des enquêtes, en particulier celles qui concernent les directeurs et fonctionnaires de rang supérieur. Veiller à ce que les problèmes qui ont été signalés et les affaires soient traités de manière cohérente, indépendamment du statut ou de l'ancienneté de la personne à l'origine du signalement. Encourager les membres du personnel à signaler les comportements qui contreviennent à la déontologie et faire en sorte qu'ils aient confiance dans le fait que les politiques et les directives en matière de déontologie sont appliquées dans tous les cas.	UNOPS		Élevée	Immédiate
17.	Collaborer plus étroitement avec les autres entités des Nations Unies et les parties externes concernées sur les pratiques relatives aux ressources humaines et à la déontologie.	UNOPS		Élevée	Moyen terme
18.	Promulguer une politique de lutte contre la corruption.	UNOPS		Élevée	Immédiate
19.	Faire en sorte que la direction donne l'exemple et s'efforcer d'inculquer les valeurs des Nations Unies.	UNOPS		Élevée	Immédiate
20.	Garantir une structure de gestion solide, avec des relations hiérarchiques claires et un cloisonnement des tâches suffisants dans	UNOPS		Élevée	Immédiate

	les domaines financier et juridique ainsi que dans les domaines relatifs aux ressources humaines et à la passation de marchés.				
21.	Veiller à ce que l'équipe de direction ait les qualifications et les capacités voulues et à ce qu'il y ait une structure qui facilite l'application du principe de responsabilité dans les différents domaines.	UNOPS		Élevée	Immédiate
22.	Créer une équipe de direction de taille fonctionnelle et aux attributions clairement définies, dans laquelle la gestion opérationnelle et la gestion des risques seront cloisonnées, y compris pour ce qui est des aspects relatifs à la déontologie et à la conformité.	UNOPS		Élevée	Immédiate
23.	Faire passer le nombre de postes de Directeur(trice) exécutif(ve) adjoint(e) à deux (au minimum), ce qui permettrait de séparer clairement la gestion opérationnelle et la gestion des risques.	UNOPS		Élevée	Immédiate
24.	Faire évoluer la culture de gestion et la culture institutionnelle de façon à impliquer davantage les membres du personnel et à privilégier une approche moins hiérarchique et directive.	UNOPS		Élevée	Immédiate
25.	Encourager ouvertement la participation et les différences d'opinion au moyen d'enquêtes régulières, de forums de discussion et de la diffusion fréquente d'informations.	UNOPS		Élevée	Immédiate
26.	Recourir à un processus structuré de gestion du changement pour faciliter un changement institutionnel véritablement efficace.	UNOPS		Élevée	Immédiate
27.	Renforcer la contribution et la participation des services régionaux et des services fonctionnels à la prise de décisions clés.	UNOPS		Élevée	Immédiate

**Recommandations classées dans la catégorie 6 : gestion financière et gestion des performances**

<i>N°</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Partie responsable</i>	<i>État</i>	<i>Priorité</i>	<i>Échéance</i>
28.	Affiner la grille tarifaire. Il convient d'expliquer la logique et le fondement des différents éléments de la grille tarifaire en interne et aux partenaires, de façon à dégager une interprétation commune et à emporter l'adhésion.	UNOPS		Élevée	Moyen terme
29.	Suivre de près les risques liés au portefeuille d'investissements financiers au vu de la situation économique et adresser des rapports mensuels au (à la) Directeur(trice) exécutif(ve) et aux hauts dirigeants.	UNOPS		Élevée	Immédiate
30.	Investir dans les ressources et les capacités pour améliorer l'information sur les réalisations.	UNOPS		Moyenne	Moyen terme
31.	Étoffer le processus de gestion des performances et renforcer l'application du principe de responsabilité grâce à la communication de l'information et à la gestion des résultats. Faire en sorte que la communication des informations relatives aux indicateurs soit davantage en prise sur les cadres de résultats. Améliorer la communication des résultats à la direction.	UNOPS		Moyenne	Moyen terme
32.	Définir plus clairement dans les instructions opérationnelles les types de partenariats jugés acceptables. Envisager de restreindre les dérogations accordées par le Bureau du (de la) Directeur(trice) exécutif(ve) aux fins de l'établissement de nouvelles formes de partenariats qui échappent à l'examen du Comité d'acceptation des missions ou qui ne sont pas assujetties à des mécanismes de contrôle appropriés.	UNOPS		Élevée	Moyen terme
33.	Veiller à ce que tous les bureaux régionaux se dotent de procédures qui empêchent que les contrats relatifs aux projets puissent être signés tant que le groupe Conseils et appui intégrés n'a pas terminé ses travaux.	UNOPS		Élevée	Moyen terme

<i>N°</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Partie responsable</i>	<i>État</i>	<i>Priorité</i>	<i>Échéance</i>
34.	Poursuivre la mise au point du processus de diligence raisonnable et allouer des ressources adéquates en fonction du volume de travail tenant à ce processus.	UNOPS		Élevée	Moyen terme

### Recommandations classées dans la catégorie 7 : l'avenir de l'Initiative S3i

<i>N°</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Partie responsable</i>	<i>État</i>	<i>Priorité</i>	<i>Échéance</i>
35.	Veiller à ce que la valeur ajoutée de l'Initiative S3i soit clairement comprise et créer des structures pour que cette valeur bénéficie d'un soutien de la part de tous les services de l'UNOPS.	Conseil d'administration et UNOPS			
36.	Se concentrer sur des activités proches de celles pour lesquelles l'UNOPS a obtenu de bons résultats, comme l'exécution de projets dans des circonstances difficiles.	Conseil d'administration et UNOPS			
37.	Définir clairement les responsabilités en matière de gestion de l'Initiative S3i et procéder à une évaluation de l'équipe et des capacités existantes.	Conseil d'administration et UNOPS			
38.	Examiner de manière exhaustive toutes les informations disponibles et les rapports d'enquête et prendre les mesures nécessaires pour régler les questions juridiques et financières et les questions liées au désengagement en ce qui concerne le portefeuille S3i marqué par un fiasco.	Conseil d'administration et UNOPS			
39.	Faire le nécessaire en ce qui concerne le solde restant à payer pour les investissements dans l'Initiative S3i.	Conseil d'administration et UNOPS			

<i>N°</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Partie responsable</i>	<i>État</i>	<i>Priorité</i>	<i>Échéance</i>
40.	Poursuivre l'évaluation des risques du portefeuille dans son ensemble pour déterminer s'il existe des défaillances systémiques restant à traiter.	Conseil d'administration et UNOPS			
41.	Procéder à un examen approfondi des coûts et des activités de mise en œuvre placés sous la supervision du précédent Directeur exécutif adjoint et du Bureau de la Directrice exécutive.	Conseil d'administration et UNOPS			
42.	Procéder à une évaluation externe complète des cadres, des politiques et des capacités d'investissement d'impact relatifs à l'Initiative S3i.	Conseil d'administration et UNOPS			